

1. Stellungnahme der SGK Brandenburg zur Novelle der Kommunalverfassung des Landes Brandenburg

Potsdam, im Januar 2005

I.

Zusammenlegung von GO und AmtsO

Die SGK spricht sich für eine offene Diskussion darüber aus, ob GO und AmtsO zusammengelegt werden können, da sie an die gleichen Adressaten – nämlich neben allen Bürgern insbesondere an die Gemeindevertreter und Bürgermeister/Amtsdirektoren – gerichtet sind. Die Landkreisordnung sollte weiterhin gesonderter Teil der Kommunalverfassung bleiben. Es erscheint zudem problematisch, in der Landkreisordnung auf Wiederholungen vergleichbarer Regelungen aus der GO zu verzichten und diese durch Verweise zu ersetzen. Neben der - aufgrund ihrer täglichen beruflichen Praxis im Umgang mit den Rechtsgrundlagen geübten - hauptamtlichen Verwaltung ist hier das Ehrenamt zu beachten, dem der Umgang mit den gesetzlichen Grundlagen seines kommunalpolitischen Handelns möglichst erleichtert werden sollte.

II.

Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg

§ 12

Unvereinbarkeit (Inkompatibilität)

Es bedarf der weiteren offenen Diskussion über die Möglichkeit der Mitgliedschaft von hauptamtlichen Bürgermeistern und Amtsdirektoren in den Kreistagen. Eine abschließende Entscheidung dazu steht gegenwärtig noch aus.

Gegen die Aufhebung der Inkompatibilität sprechen u.a. nachfolgende Argumente: Die Aufhebung der Inkompatibilität würde zu einem Bruch mit einer verwaltungspolitischen Grundsatzentscheidung Brandenburgs führen. Das kommunalpolitische Handeln auf kreislicher Ebene würde auf eine neue Grundlage gestellt werden. Kommt es zudem durch die Übertragung des Vorsitzes der Vertretung und aller Ausschüsse zu einer Stärkung des hauptamtlichen Bürgermeisters in der Gemeinde so wäre dies ein fast vollständiger Bruch mit bisher geltenden Grundsätzen kommunalpolitischen Handelns in Brandenburg.

Demgegenüber steht eine intensive Prüfung der Erfahrungen der anderen Bundesländer noch aus. Für die Aufhebung der Inkompatibilität wird zudem die mögliche Nutzung des kommunalen Fach- und Sachverstands der hauptamtlichen Bürgermeister und Amtsdirektoren ins Feld geführt.

Eine endgültige Aussage der SGK hierzu kann es erst nach einer umfassenden Diskussion in der Mitgliedschaft geben.

III.

Landkreisordnung für das Land Brandenburg

§ 51

Wahl und Abberufung des Landrats

Die Frage der Direktwahl der Landräte wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt in der SGK intensiv diskutiert. Eine Aussage, ob die Einführung der Direktwahl befürwortet oder abgelehnt wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

Aus Sicht der SGK ist zuerst eine Prüfung der Rahmenbedingungen erforderlich. Hierzu gehört zum einen die Frage, ob und in welchem Umfang eine erneute Kreisgebietsreform vorgesehen

ist. Zum anderen sind die Erfahrungen vor allem der anderen neuen Bundesländer (Wahlbeteiligung u.a.) zu berücksichtigen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, worin der Zugewinn an demokratischen Beteiligungsmöglichkeiten liegt, wenn die indirekte durch die direkte Wahl ersetzt wird. Bei einer indirekten Wahl in Verbindung mit der Abwahlmöglichkeit besteht eine engere Bindung an das pluralistisch zusammengesetzte Gremium Kreistag. Die Frage, ob ein einmaliger, acht Jahre wirkender Wahlakt durch die Wählerinnen und Wähler bei gleichzeitig stärkerer Unabhängigkeit des Landrates vom Kreistag automatisch zu mehr kommunaler Demokratie führt, ist noch einmal einer kritischen Prüfung zu unterwerfen. Die Situation stellt sich deutlich anders dar als in der direkt abgrenzbaren Stadt oder Gemeinde, wo die Bürgerinnen und Bürger den Hauptverwaltungsbeamten wählen. So ist aufgrund der Ausgleichsfunktion der Landkreise durchaus ein besonderes Konfliktpotential zwischen den kreisangehörigen Städten/Gemeinden und dem Landkreis nicht auszuschließen.

Es ist weiterhin der besondere Charakter der brandenburgischen Landkreise in einer zweistufigen Verwaltung (u.a. Stellung als untere staatliche Behörde) zu berücksichtigen.

IV. Gemeindeordnung für das Land Brandenburg

1.

§ 23

Gleichberechtigung von Frau und Mann

Die SGK regt an, die Anhebung der Einwohnergrenze für die hauptamtliche Beschäftigung einer Gleichstellungsbeauftragten auf 45.000 zu prüfen.

Folgende Argumente sprechen für die Anhebung: Nach § 2 GO gibt es die Statusprivilegierung der Mittleren (25.000 Einwohner) und der Großen (45.000 Einwohner) kreisangehörigen Stadt. Aus Gründen der Systemgerechtigkeit empfiehlt es sich bei der Bestellung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten, diese von der GO verwandten Einwohnergrenzen zu berücksichtigen, die auf eine sich daraus ergebende besondere Leistungsfähigkeit abstellen. Es erscheint systemwidrig, für einen Sachverhalt, der ebenfalls einen Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit der Verwaltung aufweist, eine weitere Einwohnergrenze zu verwenden. Aus diesem Grund könnte hier eine Anpassung erfolgen und die Einwohnergrenze für Große kreisangehörige Städte, denen eine besondere Leistungsfähigkeit zugebilligt wird, für die Bestellung einer hauptamtlichen Gleichstellungsbeauftragten herangezogen werden.

Eine abschließende Äußerung hierzu erfolgt von Seiten der SGK nach Abschluss des innerverbandlichen Meinungsfindungsprozess.

2.

Beiräte

Es bedarf aus Sicht SGK keiner weiteren Ausdehnung der Zahl und der Rechte von Beiräten und Beauftragten. Aufgrund der guten Überschaubarkeit und Möglichkeit zu persönlichen Kontakten mit den Mitgliedern der Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage ist es nicht geboten, weitere Institutionen vorzuhalten und für diese gar noch verpflichtende Regularien zu schaffen.

Hier entstehen unnötige Reibungsverluste und Doppelstrukturen. Die Regelungen zur Öffentlichkeit der Sitzungen, der Einbezug von sachkundigen Einwohnern, die Möglichkeit, Einwohner in Ausschüssen und der Gemeindevertretung zu hören und die niedrigen Hürden im Bereich des Kommunalwahlrechts für Einzelbewerber sorgen dafür, dass die Bürgerinnen und Bürger Zu-

gang zum kommunalen Entscheidungsprozess finden können. Die Gemeindevertretung ist in unserem repräsentativen System das Zentrum der kommunalen Willensbildung. Auch zukünftig ist zu prüfen, wie dieses System sinnvoll durch direktdemokratische Elemente ergänzt werden kann. Bei einzelnen Beiräten besteht jedoch die Gefahr, dass sie lediglich Partikularinteressen vertreten.

Eine Aufzählung zu bildender Beiräte in der GO ist abzulehnen. Allenfalls könnte eine Generalermächtigung zur Bildung von Beiräten in Anlehnung an § 25 I-III GOBbg mit Regelungskompetenz durch die Hauptsatzung festgeschrieben werden. Im Ergebnis muss aber die Definitionsmacht bei der Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung verbleiben.

3. **Qualifikationsanforderungen an Bürgermeister, Landräte, Amtsdirektoren und Beigeordnete**

De SGK lehnt eine über bestehende Regeln (§ 58 III Landkreisordnung, 69 III GO) hinaus gehende Einführung oder Verschärfung von Qualifikationsanforderungen an Bürgermeister, Landräte, Amtsdirektoren und Beigeordnete ab.

Zum einen widerspricht eine Einschränkung der Wählbarkeit unserem Demokratieverständnis. Der Zugang zu diesen Wahlämtern ist breiten Bevölkerungsschichten offen zu halten. Formale Bildung kann, aber muss keine hinreichende Qualifikation für ein öffentliches Amt sein, wie das immer wieder, wenn auch in Einzelfällen auftretende, Fehlverhalten in der höheren Beamten-schaft sichtbar werden lässt.

Zum anderen erscheint es auch methodisch-konzeptionell äußerst schwierig, nachvollziehbare, verlässliche und praxistaugliche Kriterien für die Qualifikation für dieses Wahlamt zu bestimmen. Beispielsweise ist eine Festlegung anhand der Kriterien „Befähigung zum geh. bzw. höheren nichttechnischen Verwaltungsdienst“ zum einen nicht mehr zeitgemäß, da für die Führung einer Kommune auch durchaus andere Fähigkeiten (u.a. Managementfähigkeiten) sinnvoll sind; zum anderen werden dadurch Bewerber aus Brandenburg noch für geraume Zeitmassiv benachteiligt.

4. **Vertretung von Bürgermeister und Landrat in Gemeindevertretung und Hauptausschuss bzw. in Kreistag und Kreisausschuss**

Ein Vertretungsrecht für den allgemeinen Vertreter des Hauptverwaltungsbeamten in Gemeindevertretung/Hauptausschuss und Kreistag/Kreisausschuss wird von der SGK abgelehnt. Nur Bürgermeister bzw. Landrat verfügen durch ihre direkte bzw. indirekte Wahl in ihr Amt über die geborene Mitgliedschaft in der Vertretung. Dieses besondere Recht wird als nichtteilbar bzw. nicht übertragbar angesehen. Hier bietet sich eine entsprechende Klarstellung in Gemeinde- und Landkreisordnung an.

5. **Ortsteile/Ortsbeiräte**

Für die **Ortsteile** sollte die weitgehende Rückkehr zu den – deutlich einfacheren – Regelungen des ursprünglichen § 54 geprüft werden.

Der Erfolg der Ortschaftsverfassung hängt unmittelbar von der Akzeptanz und der Partizipation der Bürgerinnen und Bürgern ab. Umso bedauerlicher ist es deshalb, wenn keine Kandidaten

oder Kandidaten nicht in ausreichender Anzahl für die Wahlen der Ortsbeiräte bzw. Ortsbürgermeister zur Verfügung stehen. In Fällen eines solchen Desinteresses sind Regelungen zu einer Auflösungsautomatik durchaus sinnvoll. Die angestrebte Vereinfachung der Ortsteilauflösung im Falle des Nichtzustandekommens einer Ortsteilvertretung kann wie folgt geregelt werden: „Bleibt eine Wahl zum Ortsbeirat ohne Ergebnis, ist eine Nachwahl durchzuführen. Scheitert auch diese, ist der Ortsteil aufgelöst.“

Zum Ablauf der aktuellen Kommunalwahlperiode ist die Auflösung der Ortsbeiräte in amtsangehörigen Gemeinden erneut zu prüfen. Für die Auflösung der Ortsbeiräte in amtsangehörigen Gemeinden im Jahr 2008 sprechen folgende Argumente:

- Die Ortsteile amtsangehöriger Gemeinden weisen eine geringe Einwohnerzahl auf. Sie sind wiederum Teil ebenfalls einwohnermäßig kleiner amtsangehöriger Gemeinden. Eine Zersplitterung der Willensbildung innerhalb dieser kleinteiligen Gemeinden und Gemeindeteile auf zwei politische Ebenen erscheint als problematisch.
- Mit dem Amtsausschuss, den Gemeindevertretungen und den Ortsbeiräten weisen die zu meist einwohnerschwachen Ämter drei Ebenen von Gremien auf. Dies gilt auch für die personelle Ausstattung mit Amtsdirektor, ehrenamtlichen Bürgermeistern und Ortsbürgermeistern. Für die Bürgerinnen und Bürger sind hier Zuständigkeiten nur noch schwer nachzuvollziehen.
- Mit Ablauf der Kommunalwahlperiode bestand ein ausreichender Zeitraum, das Zusammenwachsen und -leben in den amtsangehörigen Gemeinden zu organisieren. Erfordernisse an noch breitere Beteiligungsmöglichkeiten, die im direkten zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung der Gemeindegebietsreform bestanden, liegen zudem so nun nicht mehr vor.

6.

Ton- und Bildaufnahmen von Sitzungen der Gemeindevertreter und Ausschüsse

(vgl. § 49 GO)

Es ist von einem berechtigten Interesse der (gemeindlichen) Öffentlichkeit an einer möglichst umfassenden Berichterstattung über die Sitzungen kommunaler Vertretungen auszugehen. Bezogen auf Aufzeichnungen durch die Presse steht dem das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des einzelnen Gemeindevertreters gegenüber. Dennoch erscheint die bisherige Regelung und Praxis, dass es einstimmiger Beschlüsse der Vertretungen zur Zulassung der Aufzeichnung durch die Presse bedarf, änderungsbedürftig. Möglich wäre es, eine entsprechende Entscheidung durch einen Mehrheitsbeschluss herbeizuführen. Eine generelle Zulassung ohne Beschluss erscheint indessen als problematisch. Das einzelne Mitglied der Vertretung muss jedoch weiterhin das Recht haben, die Aufzeichnung seines persönlichen Beitrages zu untersagen.

7.

Änderung des Meiststimmverfahrens

(§§ 48 II, 70 I GO)

Eine Änderung des Meiststimmverfahrens wird von der SGK als nicht notwendig erachtet.

8.

Stellung des Bürgermeisters/Bürgermeister als Vorsitzender der Gemeindevertretung

Die Kommunalverfassung Brandenburgs zeichnet sich bisher durch eine gute Balance der Kompetenzverteilung zwischen Haupt- und Ehrenamt aus. Die Übernahme des Vorsitzes in der Gemeindevertretung bzw. Stadtverordnetenversammlung durch den Hauptverwaltungsbeamten wird von der SGK abgelehnt. Dies würde zu einem Bruch mit einer Kommunalverfassungstradition des Landes Brandenburg führen. Die Position des Vorsitzenden der Gemeindevertretung ist so ausgestaltet, dass sie ein sinnvolles Bindeglied zwischen gesamter Vertretung und dem Hauptverwaltungsbeamten bilden kann. Eine Einschränkung der Position des Hauptverwaltungsbeamten wird darin nicht gesehen.

Eine Stärkung des Hauptverwaltungsbeamten zur Erhöhung der Effizienz der Verwaltung wird indessen befürwortet. Es sollte offen diskutiert werden, ob der hauptamtliche Bürgermeister bzw. der Landrat jeweils geborener Vorsitzender des Hauptausschusses/Kreisausschusses ist.

9.

Reform des kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens/Doppik-Einführung

Die SGK unterstützt die zügige Einführung der Doppik für die Kommunen des Landes Brandenburg. Hierfür bedarf es einer schnellen Inkraftsetzung des entsprechenden Rechtsrahmens. Um den angelaufenen Reformprozess sowohl in den Modellkommunen als auch in einer Vielzahl anderer Kommunen des Landes rechtlich abzusichern, ist möglicherweise eine Entkoppelung der allgemeinen GO-Novelle von der Setzung des Rechtsrahmens für die Doppik erforderlich. Wird dies als nicht möglich erachtet, ist zumindest eine entsprechende Experimentierklausel erforderlich.

Die Verantwortung für die inhaltliche Ausgestaltung des Rechtsrahmens der Doppik im Rahmen der GO-Novelle sollte weitestgehend bei den auf Landesebene gebildeten Fachgremien des Modellprojektes zur Doppik-Einführung liegen. Die zum jetzigen Zeitpunkt bekannten Entwürfe entsprechen weitestgehend den Anforderungen an ein zukünftiges modernes Haushalts- und Rechnungswesen.

10.

Neuregelung des Ausschussverfahrens

Erfolgreiche kommunale Demokratie bedarf effektiver und effizienter Willensbildungsprozesse. Insofern sind Arbeitsteilung und Binnendifferenzierung wichtige Prinzipien bei der internen Organisation der Gemeindevertretung. Als problematisch können sich vor allem die Zahl der Ausschüsse und deren Arbeitsweise herausstellen. In dieser Frage liegt die Verantwortung indessen bei den Akteuren vor Ort, die zu entsprechend funktionalen Entscheidungen kommen müssen. Eine Regelung durch das Land erscheint hier als nicht wünschenswert, da in einer solchen Regelung ein zu weitgehender Eingriff in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung gesehen wird. Die Verfahren zur Ausschussbesetzung und das Ausschussvorsitzendenbesetzungsverfahren haben sich aus der Sicht der SGK bewährt und bedürfen keiner Veränderung.

Mit einer Mindestgröße von zwei Personen sind die zahlenmäßigen Anforderungen an die Bildung von Fraktionen in der Gemeindeordnung Brandenburgs sehr niedrig gehalten. Aus diesem Grund ist eine Ausweitung der Rechte von Fraktionslosen nicht notwendig. Dies würde einer Zersplitterung der Gemeindevertretung Vorschub leisten und damit die Leistungsfähigkeit der Gemeindevertretung einschränken.

Der Einbezug sachkundiger Einwohner ist auf der bestehenden Rechtsgrundlage umfangreich möglich. Eine Ausweitung der Rechte ist nicht erforderlich.

Die Zulassung von Zählergemeinschaften kann nur unter bestimmten, restriktiv gehandhabten Bedingungen zugelassen werden, da die Gefahr besteht, dass der Wählerwille verfälscht wird, wenn vormals konkurrierende Gruppierungen in der Gemeindevertretung punktuelle Kooperationen zur Beeinflussung von Mehrheitsverhältnissen zu Lasten Dritter eingehen. Die gegenwärtige enge Regelung in Brandenburg wird als funktional angesehen – da sie die Ausschussbesetzung im Sinne einer in der Vertretung gefundenen Mehrheit ermöglicht – und zugleich als demokratietauglich angesehen, da kleinere Fraktionen grundsätzlich durch das Verfahren zur Ausschussbildung in ihren Rechten geschützt werden.

11. Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen

Die SGK spricht sich grundsätzlich dafür aus, das Recht der Kommunen auf wirtschaftliche Betätigung auszubauen. Eine Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen lehnen wir entschieden ab.

Aufgrund der Finanzknappheit und der Öffnung bisher den Kommunen vorbehaltender Felder für Private sowie den zunehmenden Trend zur Liberalisierung durch die EU benötigen die Kommunen und ihre Beteiligungen entsprechende Freiräume, um erfolgreiche agieren zu können.

Wird eine Veränderung der bestehenden Passagen in der Gemeindeordnung angestrebt, bieten die entsprechenden Regelungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen eine gute Orientierung. So erlaubt der § 107 III der GO NRW unter bestimmten Bedingungen die Betätigung auch außerhalb des Gemeindegebietes. Aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen ist für Brandenburg die Aufhebung des Örtlichkeitsprinzips anzustreben.

Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen und den Interessen der privaten Wirtschaft bewegt sich zumeist in einem Spannungsverhältnis. Eine einseitige Reduzierung der Betätigungsmöglichkeiten zu Lasten des wirtschaftlichen Handelns der Kommunen lehnen wir ab. Insofern ist nicht auf eine einklagbare Regelung hinsichtlich der Subsidiarität abzustellen, sondern auf eine Streichung der entsprechenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung.

Gleichzeitig unterstützen wir Neuregelungen, die die Steuerungsmöglichkeiten für das kommunale Haupt- und Ehrenamt in den kommunalen Beteiligungen deutlich verbessern. Entsprechende Anhaltspunkte kann die aktuelle Debatte über ein Public Corporate Governance liefern. Eine Steuerung entsprechend der gemeindlichen/kreislichen Ziele und mehr Transparenz wären ein notwendiger Ausgleich für eine insgesamt ausgeweitete wirtschaftliche Betätigung für Kommunen.

Die Qualität der Arbeit des Aufsichtsrats ist ohne Zweifel von großer Bedeutung für die Steuerung und Kontrolle der kommunalen Beteiligungen. Es gibt indessen keine vollständige Risikominimierung durch die pflichtige Besetzung der Aufsichtsräte mit externen „Fachleuten“. Zum einen sollte es sich als problematisch erweisen, objektivierbare Kriterien zu bestimmen, die an die Auswahl der „Experten“ zu legen sind. Zum anderen ergeben sich Zweifel hinsichtlich der praktischen Durchführbarkeit eines solchen Anliegens (Motivation der Experten, Vergütung, Interessenkonflikte, fehlende Bindung an die Kommune und nicht ausreichende Kenntnisse der Umfeldbedingungen). Die Entscheidung ob und in welchem Umfang eine externe Besetzung

erfolgt sollte weiterhin eine Entscheidung der Kommunen sein. Aus den genannten Gründen ist weder die alleinige Besetzung mit externen Fachleuten noch eine Beschränkung auf Mitglieder der Vertretung zielführend.

Demgegenüber ist der Forderung nach der Ausweitung der Pflichtinhalte der Beteiligungsberichte zuzustimmen. Hier sind verschiedene Ansätze möglich. So erscheint es sinnvoll, über die Verankerung von Kennzahlen nachzudenken. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist an dieser Stelle auf die entsprechende Fachdebatte zu verweisen. Eine endgültige Aussage zur inhaltlichen Anforderungen an die „neuen“ Beteiligungsberichte ist an dieser Stelle nicht möglich.

Die Ausweitung der Mindestanforderungen an das Beteiligungsmanagement halten wir ebenso für prüfenswert wie die Verbesserung der Prüfungsrechte der Wirtschaftsprüfer und kommunalen Rechnungsprüfungsämter.

Hinsichtlich des direkten kommunalen Durchgriffs bietet die GmbH sehr gute Möglichkeiten. Insbesondere die AG ist diesbezüglich problematisch. Insofern ist eine Einschränkung ihrer Zulassung offen zu diskutieren.

12.

Beanstandungsrecht durch den Hauptverwaltungsbeamten

Denkbar wäre es, eine Beanstandungsmöglichkeit des Hauptverwaltungsbeamten bei rechtlich aber nicht zweckmäßigen Beschlüssen der Vertretung einzuführen. Ähnliche Ansätze gibt es z.B. in Baden-Württemberg und NRW (§ 54 Abs. 1 GO NRW). Im letzteren Fall kann ein Beschluss beanstandet werden, wenn er „das Wohl der Gemeinde“ gefährdet. Allerdings unterbleibt die Möglichkeit, nach nochmaliger Bestätigung durch den Rat die Angelegenheit der Rechtsaufsicht zur Entscheidung vorzulegen. Somit kann von dieser Möglichkeit im Prinzip nur eine Besinnungsfunktion ausgehen, die aber in Einzelfällen positive Effekte haben mag. Die Einführung einer derartigen Regelung wäre zu begrüßen.

Der bisherige § 65 GOBbg legt mit zwei und vier Wochen eine genaue Zeitvorgabe fest, in der die Beanstandung bzw. die erneute Beratung der Vertretung durchzuführen sind. Leider zeigt es sich in der Praxis, dass sich die Entscheidungen der Aufsicht des Öfteren über Monate hinziehen. Hier wäre auch unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und einer zügigen Umsetzung von Beschlüssen eine Fristvorgabe wünschenswert (z.B. max. drei Monate).